

|   |                               |                         |
|---|-------------------------------|-------------------------|
|  | <b>MATÉRIA</b><br><b>CPPP</b> | <b>NÚMERO E ORIGEM:</b> |
|   |                               | <b>08/2021-CPPP</b>     |
|   |                               | <b>DATA:</b>            |
|   |                               | <b>03/05/2021</b>       |
| <b>RELATOR</b>  |                               |                         |
| <b>ALEX JUCIUS – ASSOCIAÇÃO NEO (NEO)</b>   |                               |                         |

### 1. ASSUNTO

Proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) de Simplificação Regulatória (PPP)

### 2. EMENTA

COMITÊ DE PRESTADORAS DE PEQUENO PORTE (CPPP). AGENDA REGULATÓRIA 2019-20 E 2021-22. SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA. TEMAS REGULATÓRIOS PPP.

1. A simplificação regulatória é tema recorrente da agenda regulatória da Anatel.
2. Na agenda regulatória de 2019-20, constavam três itens, sendo que 1 deles – item 45. Revogação de normativos sem vigência, Processo nº 53500.012951/2013-80 – já foi concluído.
3. Os outros dois itens deste tema Simplificação Regulatória foram previstos na agenda de 2021-22 e já estão em marcha.
  - 3.1. Tema 26: “Revogação de normativos (guilhotina regulatória)” trata basicamente de regulamentos existentes que podem ser revogados, porém aborda problemas existentes com regras ineficientes, o que o faz convergir com o Tema 25.
  - 3.2. Tema 25: Simplificação da regulamentação e dos serviços de telecomunicações, Processo 53500.059638/2017-39, que trata de diversos assuntos regulatórios que deverão nortear a atuação e o papel regulador da Agência nos próximos anos.
4. Pela aprovação da proposta conforme encaminhadas nesta proposta.

### 3. REFERÊNCIAS

- 3.1. Agenda Regulatória para o biênio 2019-2020, aprovada pela Portaria nº 542/2019;
- 3.2. Agenda Regulatória para o biênio 2021-2022, aprovada pela Resolução Interna nº 1/2020;
- 3.3. Consulta Pública nº 65/2020 - Tomada de Subsídio - Agenda 2019/2020 - Item 46 - Simplificação da regulamentação de serviços de telecomunicações
- 3.4. Consulta Pública nº 72/2020 - *Revogação de normativos (guilhotina regulatória)* - item nº 47 da Agenda Regulatória;

- 3.5. [Resolução nº 698, de 27 de setembro de 2018](#), que institui o Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações junto à Anatel e aprova seu Regimento Interno;
- 3.6. Com a finalidade de simplificação, como ambas as Consultas Públicas tratam de diversas Resoluções e Regulamentos distintos, tais documentos não serão apontados individualmente nesta análise.

## 4. RELATÓRIO

### 4.1. DOS FATOS

4.1.1. Trata-se de proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) acerca das iniciativas da Anatel para Simplificação Regulatória com foco nos temas que repercutem e, sobretudo, geram valor para o fortalecimento da atuação das Prestadoras de Pequeno Porte (PPP).

4.1.2. O CPPP foi criado por meio da Resolução nº 698, de 27 de setembro de 2018, que em seu art. 3º estabelece que compete ao CPPP:

*I - acompanhar o surgimento de novas tecnologias para avaliar seu impacto nos aspectos de convergência, competição e expansão de redes na prestação dos serviços de telecomunicações no País;*

*II - propor ações de capacitação em matérias relacionadas direta ou indiretamente à prestação dos serviços de telecomunicações por Prestadoras de Pequeno Porte; e,*

*III - manifestar-se sobre propostas de atos normativos relacionados ao fomento das atividades das prestadoras de pequeno porte, e outros casos que entender pertinente.*

O Art. 4º da referida Resolução estabelece que:

*Art. 4º Os estudos e proposições do CPPP deverão ter como elemento norteador o fomento a um ambiente atrativo, competitivo, seguro e estável para as Prestadoras de Pequeno Porte, respeitados os direitos dos consumidores.*

4.1.3. A Resolução estabelece ainda que:

*Art. 12. As reuniões do Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte de Serviços de Telecomunicações serão instaladas com pelo menos 3 (três) membros constantes do art. 5º, inciso VIII, deste Regimento, observado o seguinte trâmite:*

(...)

*§ 3º As matérias sujeitas a eventual deliberação do Comitê serão previamente discutidas e relatadas por um dos membros, designado pelo Presidente como relator, que deverá apresentar material por escrito no prazo assinalado pelo Presidente, prorrogável uma única vez, mediante justificativa fundamentada.*

(...)

*§ 9º As contribuições apresentadas e deliberadas pelo Comitê, quando cabível, servirão de subsídio para a elaboração de propostas de ações e recomendações para encaminhamento ao Conselheiro designado relator da matéria perante o Conselho Diretor ou, no caso de matéria de cunho geral ou ainda não sorteada dentre os Conselheiros, ao Presidente do Conselho Diretor, com cópia aos demais Conselheiros em qualquer das hipóteses.*

4.1.3. No âmbito do CPPP foi deliberado que a NEO ficaria responsável pela relatoria e coordenação da pauta relacionada à simplificação regulatória, interagindo e alinhando com as demais Associações as propostas ora apresentadas. Tal documentação, com suas considerações, será submetida ainda ao CPPP e posteriormente ao Conselho da Anatel.

4.1.4. É o relato dos fatos.

## **4.2. DA ANÁLISE**

4.2.1. Cuida a presente Matéria de apresentação de proposta ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) de iniciativas para a simplificação regulatória com foco na atuação das Prestadoras de Pequeno Porte (PPP) em virtude do Tema e itens relacionados que já foram definidos pela Anatel em sua agenda regulatória 2021-22. Merece ainda ser destacado que dois destes itens já estavam previstos na agenda regulatória 2019-20, tendo avançado no período.

4.2.2. Inicialmente, tratando da Consulta Pública nº 72/2020 – “Guilhotina Regulatória”, deve ser apontado que a proposta da Anatel, de uma forma mais ampla, cobriu os subtemas 1 – Problemas inexistentes e regras vigentes; e 2 – Problemas existentes e regras inócuas.

4.2.3. Nesta Consulta Pública nº 72/2020, de fato, o subtema com maior repercussão para o setor e, especialmente para as PPP no curto e médio prazo, diz respeito ao subtema 3 – Problemas existentes e regras ineficientes. É inegável que, na análise das PPP, há diversos assuntos regulatórios a serem aprimorados pela Anatel, seja com o escopo de tornar as regras efetivas, seja com a finalidade de simplificação regulatória.

4.2.4. Nesse sentido, optou-se por trabalhar os temas relacionados ao subtema 3 da Consulta Pública nº 72/2020 com assuntos correlatos da Consulta Pública nº 65/2020, que trata da simplificação da regulamentação dos serviços de telecomunicações. Cabe apontar que a Consulta Pública nº 65/2020 não tratou somente de problemas regulatórios existentes, mas também da posição do setor quanto a temas que estão se desenvolvendo e ganhando mais amadurecimento e robustez neste momento, como o das redes neutras e o sandbox regulatório, apenas para citar alguns.

## **CONSULTA PÚBLICA Nº 65/2020 – SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA**

4.2.5. Esta Consulta Pública, por sua vasta abrangência de temas e repercussão no setor, especialmente nas PPP na medida em que trata das premissas regulatórias para os próximos anos, teve um período adequado, de praticamente 90 dias, para os interessados apresentarem suas contribuições, sendo que, ainda assim, este tema não deve ser considerado esgotado com os

posicionamentos já externados. Há diversas discussões, como serão apontadas a seguir, que merecerão pautas específicas, pois são temas determinantes para o sucesso das PPP e, conseqüentemente, do setor.

4.2.6. Dessa forma, a seguir, dentre os inúmeros subtemas tratados na Consulta Pública nº 65/2020, são destacados cuja atuação da Anatel ou revisão / simplificação são mais urgentes e relevantes para as PPP:

4.2.6.1. Regulações assimétricas – PPP e PMS

4.2.6.2. Gestão do espectro

4.2.6.3. Outorga e seus desdobramentos

4.2.6.4. Redes neutras

4.2.6.5. MVNO

4.2.7. Mesmo alguns destes sendo objetos de pautas específicas no próprio PPP, tendo em vista sua pertinência no âmbito tanto da Consulta Pública nº 72/2020, enquanto “2 – Problemas existentes e regras inócuas” ou “3 – Problemas existentes e regras ineficientes”, quando da Consulta Pública nº 65/2020, dentre os diversos itens lá expressos, cabem as seguintes considerações, que não afastam as análises específicas no âmbito do CPPP conforme relatórios já em andamento.

4.2.8. Tema: Regulação assimétrica – PPP e PMS

4.2.8.1. A Anatel vem realizando iniciativas para reduzir a carga regulatória para as PPP de forma a estimular a participação de mais empresas no setor, ampliar a competição e melhorar a qualidade/atendimento, o que, na prática, gerando resultados virtuosos, especialmente no mercado de banda larga fixa. Todavia, é inegável o desconforto de determinados agentes que, ao não se enquadrarem como PPP, buscam desidratar a regulamentação da Anatel e, sobretudo, defendem a supressão das pertinentes e salutares assimetrias estabelecidas pela Agência.

4.2.8.2. Nesse contexto, a Agência deve continuar pavimentando este exitoso caminho e ratificando e/ou ampliando as assimetrias que decorrem da diferenciação entre os portes das prestadoras.

4.2.8.3. Deve ser destacado que **PPP x Não PPP e PMS x não PMS** são conceitos distintos que não se confundem e precisam continuar sendo tratados de forma independente entre si.

4.2.8.4. A diferenciação entre **PPP x Não PPP** decorre da incidência da regulação assimétrica, com o escopo de reduzir o fardo regulatório atribuído a determinado grupo de empresas.

4.2.8.5. Este tratamento assimétrico é medida de inquestionável sucesso adotada pela

Anatel para fomento da competição, que produz efeitos concretos no que tange aos regulamentos horizontais que estabelecem obrigações regulatórias, como RQUAL, RGC, entre outros.

- 4.2.8.6. Portanto, o foco da Anatel tem que ser o de sempre ampliar as oportunidades de desonerações para as PPP, inclusive para fortalecer e capacitar tais empresas a competirem com os grandes operadores.
- 4.2.8.7. Já a diferenciação entre **PMS x Não PMS** tem um viés distinto, a ser utilizado em razão da possibilidade de exercício de poder de mercado, calcado a partir da identificação dos mercados relevantes, por parte das prestadoras que exercem poder sobre eles (PMS) e das medidas a serem adotadas para correção de tais falhas.
- 4.2.8.8. Na prática, a Anatel define as prestadoras com PMS em determinado mercado relevante e chega até mesmo a impor medidas duras, como, por exemplo, controle de preços. Entretanto, mesmo com esta premissa conceitual adequada por parte do Regulador, o que se tem enfrentado na prática são ORPA construídas de forma a desidratar os resultados esperados por este tipo de regulação. E, ao final do dia, os benefícios esperados pela imposição de remédios sobre as PMS nos respectivos mercados regulados têm se mostrado totalmente inócuos, frente ao potencial das regras estabelecidas como a aplicação, sem penduricalhos, dos valores de referência definidos pelo próprio Regulador.
- 4.2.8.9. Portanto, o foco da Anatel quanto ao PMS x Não PMS tem que ser o de alcançar a efetividade, tanto na identificação dos produtos em si e dos mercados relevantes que possuem falhas, quanto no que tange às medidas impostas para corrigir tais falhas.
- 4.2.8.10. Para deixar claro – uma “não PMS” não necessariamente é uma “PPP”. Desonerações e assimetrias devem ser focadas em PPP, não eximindo a apuração das PMS nos respectivos mercados e a imposição de medidas que sejam efetivadas para a correta operação dos mercados.

4.2.9. Tema: Gestão do espectro e fusão dos serviços de telecomunicações na destinação das radiofrequências

- 4.2.9.1. Este é, sem dúvida, um dos temas mais complexos e que requererá análises e regulamentação mais eficazes nos próximos anos, seja por conta da indispensabilidade do espectro para a prestação dos serviços de telecomunicações no futuro, seja porque se trata de um recurso público e escasso que deve ser utilizado e não simplesmente reservado/armazenado pelos detentores de suas autorizações.
- 4.2.9.2. Assim, ao se avaliar o impacto da consolidação de outorgas de serviço sobre a destinação das faixas de frequências, sustenta-se que a Anatel tem que estabelecer as adequadas condições de uso – espectro foi feito para ser usado – evitando, inclusive, a competição desigual entre prestadores que usam o espectro licenciado e os que usam o não licenciado, bem como os mecanismos de acesso efetivo ao espectro.

4.2.9.3. De forma resumida, existem múltiplos instrumentos que tratam o tema do espectro – o que esteve mais próximo de ter uma medida concreta foi o roaming no âmbito do PGMC – mas, na prática, acabou por se mostrar ineficaz porque as MVNO não têm acesso e os prestadores regionais tiveram o escopo da oferta reduzido nas ORPA, não sendo aplicadas, por exemplo, para M2M e IoT.

4.2.9.4. **A Visão NEO sobre o tema de espectro é que este não pode ser avaliado sob aspectos isolados e independentes, devendo ser endereçado de consolidada, simplificada e efetiva em dois instrumentos: novo RUE e o novo PGMC.**

**(i) Novo RUE:**

4.2.9.5. Revisão da regra de acesso ao secundário, assegurando que, diante da não utilização pelo detentor, interessados possam fazer uso, de forma independente do detentor com prazo mínimo delimitado e garantia de continuidade

4.2.9.6. Quando do compartilhamento de rede e/ou espectro SMP com PMS, sejam determinadas ofertas de atacado de capacidade para terceiros em condições objetivas e preestabelecidas por ocasião da anuência prévia pela Agência

**(ii) Novo PGMC**

4.2.9.7. Estabelecimento de ofertas de atacado de acesso ao espectro com condições definidas - como valor teto -, sem penduricalhos ou condições adicionais livremente estabelecidas pela prestadora ofertante para serem alcançados os valores de referência, a serem acompanhadas pela Anatel no PGMC

**(iii) Roaming**

4.2.9.8. De forma imediata e definitiva, a Anatel tem que simplificar o acesso ao roaming, suprimindo a vedação regulatória ao roaming em áreas sobrepostas estabelecido no RSMP (adotado pelas PMS para negativa).

4.2.10. Tema: Outorga e seus desdobramentos

4.2.10.1. Em termos de unificação das outorgas e de sua abrangência geográfica, não haveria empecilho, sendo, inclusive, facilitada a gestão administrativa pela Anatel e prestadoras. Gera-se, inclusive, um impacto tributário favorável nesta mudança, podendo-se mitigar a constituição de múltiplas empresas para diferentes serviços.

4.2.10.2. Todavia, esta unificação de outorgas não pode afetar: (i) as assimetrias regulatórias entre PPP e não PPP; (ii) os mercados relevantes que não podem ser desconsiderados por conta da eventual consolidação das outorgas (como móvel para roaming / acesso às redes que utilizam espectro; transporte de alta capacidade; etc).

4.2.10.3. Todavia, muito além da mera unificação das outorgas e de sua abrangência geográfica, há diversas questões adicionais a serem enfrentadas neste

procedimento de simplificação, como:

**(i) Abrangência dos pontos de interconexão e regras de encaminhamento de tráfego - STFC e SMP**

4.2.10.4. Simplificação da abrangência dos pontos de interconexão, no mínimo convergindo as áreas locais STFC (de área local para CN), ficando idêntico ao SMP. Em um segundo momento, estabelecer a possibilidade de ponto único nacional para interconexão, podendo, por liberdade (SLA, etc), estabelecer interconexões por código nacional;

**(ii) Regras de remuneração de redes entre estas redes**

4.2.10.5. Modelo deve convergir rapidamente para equivalência ao atual SCM onde não há remuneração pelo uso das redes por tráfego. Assim, o modelo se tornará mais próximo ao das OTTs. Neste cenário, a remuneração do serviço de telecom é feita no cliente de origem (SMP, SCM-banda larga, por exemplo). Propõe-se a adoção de uma regra de transição até o fim da concessão em 31/12/2025.

**(iii) Numeração das redes**

4.2.10.6. As propostas da Consulta Pública nº 37/20 são adequadas acerca da: a) numeração SCM compartilhada com o STFC; e b) numeração livremente definida pela prestadora para IoT/M2M que não precisam se interligar com a rede pública.

4.2.11. Tema: Redes Neutras

4.2.11.1. Em uma visão mais geral sobre este tema, o operador de rede neutra, do ponto de vista da regulamentação, deve:

4.2.11.2. Ser enquadrado como operador de atacado. Portanto, tem que estar sujeito às regras de atacado;

4.2.11.3. Estar sujeito às regras do PGMC, no mínimo de isonomia e tratamento não discriminatório;

4.2.11.4. Quando for enquadrado como Prestadoras com PMS, estar sujeitos a controles e remédios adicionais, especialmente as Prestadoras com PMS integrantes de grupos verticalizados, como forma de garantir, de fato, a neutralidade da rede.

4.2.11.5. Todavia, há dois tipos de redes neutras que demandam um tratamento regulatório ex ante, especialmente por conta da repercussão em toda a cadeia produtiva e a possibilidade de adotarem medidas anticompetitivas. São eles:

**(i) Redes baseadas em espectro licenciado e redes neutras fixas**

4.2.11.6. O controle da Anatel deve ser ainda rigoroso – no que tange às medidas pró-competição – especialmente no móvel - haja vista se tratar de recurso escasso e que deve ser usado de forma eficiente;

4.2.11.7. Atualmente, RAN Sharing (inclusive os de single grid), que podem ser caracterizados como redes neutras, são excludentes: participam apenas prestadoras “eleitas”;

4.2.11.8. A rede neutra, quando envolver ao menos 1 prestadora com PMS, deve ter oferta padrão com condições (ou no mínimo balizadores rígidos) definidas pela Anatel (como no caso dos preços no mercado regulado de roaming. Porém, sem a possibilidade de penduricalhos para se atingir os valores de referência).

4.2.11.9. No caso das redes fixas, a relação da InfraCo com diferentes ClientCo’s deve ser isonômica e não discriminatória.

**(ii) Postes**

4.2.11.10. O agente que explorará este recurso deve estar sujeito a regras específicas de governança para garantir isonomia na ocupação, por se tratar de infraestrutura limitada/escassa e de difícil duplicação

4.2.11.11. Se este agente for também prestadora de telecom (ou de grupo), deverá estar sujeito a controle ex ante da Anatel devendo a rede neutra baseada no ponto que vier a utilizar ser objeto de controle de competição (definição de preços) para evitar exclusão de prestadoras com menor quantidade de pontos dos postes.

4.2.12. Tema: Operadoras Móveis Virtuais - MVNO

4.2.12.1. Em uma análise mais geral, em termos exclusivamente de outorga, a regulamentação de MVNO não haveria empecilho para definir uma outorga única para serviços de telecomunicações, ou seja, não haveria necessidade de distinção entre prestadoras SMP – sejam MNO (com espectro autorizado) ou Autorizadas MVNO (acordos).

4.2.12.2. No entanto, as assimetrias regulatórias devem ser mantidas nos regulamentos de serviço (RSMP, p ex), adotando como premissa para a distinção o enquadramento por porte (regulação de competição / PGMC). Ou seja, deve ser mantida (e ampliada) a redução da carga regulatória para assegurar o fortalecimento da operação das PPP.

4.2.12.3. Todavia, há questões adicionais a serem enfrentadas neste escopo de simplificação e que devem ser objeto de sinalização neste momento, como:

4.2.12.4. Em um âmbito mais amplo de avaliação para a simplificação, é fundamental destacar que o regulamento atual não atende o mercado na medida em que as MNO/origem podem escolher seus parceiros e definir unilateralmente as condições técnicas, comerciais e, no limite, até exigir exclusividade

4.2.12.5. Adicionalmente, as MVNO que tenham intenção de firmar acordo para usar a rede móvel de outra prestadora de origem não têm seu pleito atendido porque não se enquadra na hipótese de obrigação regulatória (para ser elegível ao roaming, por exemplo). Assim, na prática, as MVNO ficam limitadas/“escravizadas” à rede da

MNO parceira, tendo seus pedidos de uso da rede de outras empresas sistematicamente negados.

4.2.12.6. Ao final do dia, este tema precisa ser tratado juntamente com o de acesso às redes/espectro com medidas concretas e efetivas no PGMC.

4.2.13. Como já amplamente descrito, muitos dos temas ora destacados merecem um tratamento mais pormenorizado – e de fato ocorrerá no âmbito do próprio CPPP – para que os ajustes na regulamentação alcancem a simplificação regulatória pretendida pela Anatel e saudada por todas as prestadoras. Todavia, os pontos de atenção e as medidas necessárias para assegurar sua eficácia para o mercado e para as PPP devem ser objeto de ação por parte da Anatel, nos termos e condições aqui defendidos.

## **5. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, proponho submeter ao Comitê de Prestadoras de Pequeno Porte (CPPP) as propostas apresentadas nesta matéria para posterior encaminhamento ao Conselho Diretor da Anatel, com sugestões de iniciativas regulatórias que possam contribuir para avançar na simplificação regulatória em curso pela Anatel, bem como resultar em ações efetivas no que tange aos temas de destaque, como acesso ao espectro – RUE (mercado secundário) e PGMC (ofertas de atacado de rede e espectro), manutenção e ampliação da regulação assimétrica (PPP x Não PPP e PMS x Não PMS), outorgas e seus desdobramentos, MVNO e redes neutras.

### **ASSINATURA DO RELATOR**

**ALEX JUCIUS  
NEO**